



# VU Research Portal

## Jong vast - 1995-2005. Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht - deel 2

Liefwaard, T.; Weijers, I.

### ***published in***

Proces

2007

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Liefwaard, T., & Weijers, I. (2007). Jong vast - 1995-2005. Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht - deel 2. *Proces*, 5, 203-212.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Jong vast – 1995 tot 2005.

# Vrijheidsbenaming in het Nederlandse jeugdstrafrecht – deel 2

‘Niet straffen maar opvoeden’ was het motto van de beweging voor een apart jeugdstrafrecht die in de negentiende eeuw ontstond, in Nederland en elders. Ons land behoorde tot de eerste landen waar een apart jeugdstraf(proces-) recht werd gerealiseerd, inclusief aparte penitentiaire voorzieningen voor jeugd met een centraal vastgesteld, eigen regime, doelstelling en toezicht. In de vorige aflevering zijn wij nagegaan wat er de afgelopen eeuw gebeurde in deze instellingen. We hebben gezien dat zich tussen 1905 en 1995 een duidelijke parallel tussen de ontwikkelingen in het jeugdstrafrecht en in de jeugddetentie ontwikkelde wat betreft de opkomst van een psychologiserende benadering van de minderjarige delinquent; een ontwikkeling die stap voor stap op gang kwam en in de loop van de jaren zestig en zeventig compleet van gedaante was veranderd. Bovendien deed eind jaren zeventig het rechtendiscours zijn intrede in de wereld van de jeugddetentie, waarna verbetering van de rechtspositie van de minderjarige gedetineerde snel en duidelijk leek te worden doorgezet. In 1995 heeft het Nederlandse jeugdstrafrecht wederom aanzienlijke veranderingen ondergaan en in het najaar van 2007 staan de jeugdinrichtingen voor een ingrijpende stelselwijziging. In deze bijdrage staan de ontwikkelingen vanaf 1995 centraal.

### Naar een nieuw jeugdstrafrecht

In 1979 stelde de Nederlandse regering de commissie Anneveldt in ter advisering over een mogelijk nieuwe koers van het jeugdstrafrecht. De directe aanleiding was de verlaging van de leeftijd van meerderjarigheidsgrens. Deze commissie concludeerde dat meer conformiteit van het jeugdstrafrecht met het commune strafrecht wenselijk was en in haar voorstellen zijn drie verschillende aspecten te onderkennen. Ten eerste, en meest op de voorgrond tredend, hanteerde de commissie als uitgangspunt, in de lijn van het standpunt van het Amerikaanse Hoogerechtshof in de zaken Kent en Gault, dat jeugdstrafrecht zou moeten worden beheerst door dezelfde algemene rechtsregels en met dezelfde rechtswaarborgen moest zijn omgeven als het strafrecht voor volwassenen.<sup>1</sup> Zij benadrukte dat temeer omdat er rekening moest worden gehouden met het ‘ervaringsfeit’ dat jeugdigen op vroegere leeftijd zich zelfstandiger en mondiger opstelden dan twintig jaar tevoren.<sup>2</sup>

Daarnaast laat zich een streven naar efficiency onderscheiden. In die lijn stelde de commissie voor het aantal hoofdstraffen te beperken tot

\* Ido Weijers is bijzonder hoogleraar Jeugdrechtspleging bij de Faculteit Rechtsgeleerdheid en universitair hoofddocent Pedagogiek bij de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht (i.weijers@uu.nl); Ton Liefwaard is docent Jeugdrecht en promovendus bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam (t.liefwaard@rechten.vu.nl).

1 Aandacht voor rechtswaarborgen voor jongeren in het jeugdstrafrecht maakte ook deel uit van internationaal juridische ontwikkelingen, zoals de voorbereiding van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

2 Commissie Anneveldt, *Sanctierecht voor jeugdigen*, 's-Gravenhage 1982, p. 21. De belangrijkste voorstellen in deze lijn zijn de afschaffing van het zogeheten driehoeksoverleg tussen kinderrechter, openbaar ministerie en Raad voor de Kinderbescherming, dat als bevoogdend werd opgevat. De officier moest zelfstandig gaan beslissen over al dan niet vervolgen. De kinderrechter mocht niet langer als rechter-commissaris en als raadkamer in dezelfde zaak optreden. Jeugdstrafzaken zouden openbaar moeten zijn, en de verplichte aanwezigheid van de minderjarige verdachte moest worden geschrapt.

de geldboete en de jeugddetentie.<sup>3</sup> Ook haar voorstel voor invoering van één maatregel van maximaal twee jaar, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ), in plaats van de terbeschikkingstelling van de regering (tbr) voor jeugdigen en de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (pibb), past in die lijn, evenals haar voorstel voor alternatieve sancties.

Ten slotte is er een derde aspect, dat meer aansluit op de adviezen van eerdere commissies.<sup>4</sup> Zij hield namelijk vast aan het uitgangspunt van de onvoltooide psychische en maatschappelijke ontwikkeling van jeugdigen, die noopte tot het voorop blijven stellen van de speciale preventie. In dezelfde lijn paste haar pleidooi voor invoering van een apart adolescentenstrafrecht, waarmee concreet werd voortgeborduurd op een ouder voorstel van de Commissie Wiarda.<sup>5</sup>

### Het nieuwe jeugdstrafrecht

In september 1989 werd naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Anneveldt een wetsvoorstel ingediend.<sup>6</sup> Tijdens de parlementaire behandeling werden belangrijke wijzigingen aangebracht. Enerzijds werd de lijn van mondighe, dus zelfverantwoordelijke jeugd nog sterker aangezet door een verdere verhoging van de maximumstraffen: een jaar voor de 12- tot 15-jarigen (verdubbeling) en twee jaar voor de 16- en 17-jarigen (verviervoudiging). Deze lijn werd extra aangezet door versoepeling van de mogelijkheid 16- en 17-jarigen volgens het commune strafrecht te berechten. In plaats van de oude dubbelmotivering, waarbij zowel de ernst van het misdrijf als de persoonlijkheid van de dader aanleiding moest geven tot deze be-

slissing, werd het nu mogelijk gemaakt deze beslissing te rechtvaardigen door te verwijzen naar een van de volgende drie motieven afzonderlijk: de ernst van het misdrijf, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het misdrijf is begaan.<sup>7</sup> Anderzijds werd, tegen het advies van de Commissie Anneveldt in, de beschermingsgedachte uit het oude jeugdstrafprocesrecht gehandhaafd zowel op het punt van de persoonlijke verschijningsplicht van de jongere op de zitting als op het punt van de beslotenheid van de jeugdzitting.

Op 1 september 1995 deed het vernieuwde jeugdstrafrecht zijn intrede.<sup>8</sup> Het beeld van ons jeugdstrafrecht is er daarmee niet eenduidiger op geworden. Zo is van vele kanten gewezen op een toenemende en uitdrukkelijk beoogde punitiviteit. Daar zijn ook diverse aanwijzingen voor, zoals de verzwaring van de strafmaxima. Hoewel dit er niet toe heeft geleid dat deze maxima ook veel werden gebruikt, zijn er sinds 1995 wel degelijk zwaardere straffen opgelegd. Dit vormt dan ook een van de oorzaken van het alsnair voortdurend tekort aan plaatsen. Meer beoogde punitiviteit wordt ook zichtbaar in de versoepeling van mogelijke toepassing van het commune strafrecht (art. 77b Sr). Echter, doordat de kinderrechter nu zwaardere straffen binnen het jeugdstrafrecht kan opleggen, is er geen toename maar juist een daling van het aantal gemeen gestrafte jongeren geweest.<sup>9</sup> Ook de uitbreiding van het sanctiearsenaal over de hele linie, van detentie tot taakstraf, kan als een uitdrukking van een toenemende punitiviteit worden gezien.

De bloei van Stop, een 'pedagogische handreiking' aan kinderen onder de 12 jaar en hun ouders, past ook in deze trend.<sup>10</sup> De nieuwe gedachte is dat ook bij deze jonge kinderen een

3 De maximumduur van de jeugddetentie moest afhankelijk worden gesteld van de leeftijd van de dader ten tijde van het plegen van het delict. Jongeren jonger dan 16 jaar zouden maximaal zes maanden jeugddetentie opgelegd kunnen krijgen, jongeren tussen de 16 en 18 jaar maximaal één jaar, en personen ouder dan 18, maar jonger dan 24 jaar maximaal 18 maanden.

4 Zie J. Overwater, *Rapport van de commissie ingesteld met het doel van advies te dienen over de vraag in welke richting het rijkstucht- en opvoedingswezen en in verband daarmee het kinderstrafrecht zich zullen moeten ontwikkelen*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1951 en J. Wiarda, *Jeugdbeschermingsrecht: rapport van de commissie voor de herziening van het kinderschermsrecht*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971.

5 Ook haar voorstel tot invoering van een recht op voorwaardelijke invrijheidstelling na tweederde van de strafjld met een minimum van vier maanden past hierbij.

6 Wetsvoorstel 21 327 (21 september 1989).

7 Dat laatste motief was uitdrukkelijk bedoeld voor gevallen waarbij een of meer minderjarigen deel uitmaakten van een groep (jong)volwassenen betrokken bij een ernstig delict.

8 Wet van 7 juli 1994, *Stb.* 528.

9 I. Weijers, *Jeugdige dader, volwassen straf?* Deventer: Kluwer 2006.

10 P.H. van der Laan, Jeugd, criminaliteit, politie en justitie, *Delikt & Delinkwent* 2005, nr. 9, p. 992.

punitieve reactie niet achterwege mag blijven. Daarbij moet niet alleen worden bedacht dat de Nederlandse ondergrens van 12 jaar in Euro-pees opzicht al uitzonderlijk laag is – de standaard is 14 jaar<sup>11</sup> –, maar dat in geen enkel ander land de ondergrens wordt omzeild zoals bij ons nu gebruikelijk is geworden. Eerder gebeurt elders het omgekeerde en is recent, bijvoorbeeld in Spanje, de ondergrens omhoog gegaan van 12 naar 14. Zeer recent, begin 2007, heeft het VN-Comité voor de Rechten van het Kind zich op het standpunt gesteld dat de minimumleeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid ten minste op 12 jaar dient te worden gesteld.<sup>12</sup>

Toch zijn er ook andere tendensen zowel op het gebied van wet- en regelgeving als in de praktijk van het jeugdstrafrecht, die feitelijk een voortzetting van de ontwikkeling van voor 1995 betekenen. Een voorbeeld is de toenemende variatie aan leerprojecten, die meer sancties op maat mogelijk maken. Ook het feit dat de wettelijke alternatieve sanctiemogelijkheden gestaag zijn uitgebreid en in 2001 zelfs een hoofdstraf zijn geworden, wordt wel in dat licht gezien, hoewel daar tegenover staat dat die allerminst hebben geleid tot een afname van de klassieke straffen. Integendeel, er heeft een uitbreiding over de hele linie plaatsgehad; er wordt over de hele breedte meer gestraft. Opvallend is tenslotte dat de verbeteringen op het gebied van de rechtspositie die vanaf de jaren tachtig zijn gerealiseerd sinds 1995 nog sterker zijn doorgezet.

Tegen deze complexe achtergrond gaan we nu kijken hoe de ontwikkeling van de jeugddetentie er in de afgelopen jaren uitgaat. We letten

daarbij speciaal op een viertal punten: de rechtspositie, de kwaliteit van het verblijf en de resocialisatie, de interventies, en de effectiviteit. Maar we beginnen met wat algemene informatie over de hedendaagse justitiële jeugdinrichtingen en hoe jongeren daar terecht kunnen komen.

## Jong vast in de 21<sup>e</sup> eeuw

Anno 2007 telt Nederland 14 justitiële jeugdinrichtingen.<sup>13</sup> Verdeeld over 24 vestigingen hebben zij gezamenlijk een capaciteit van ongeveer 2700 plaatsen.<sup>14</sup> Begin jaren tachtig telde de justitiële jeugdinrichtingen rond de 650 plaatsen. Sindsdien steeg het aantal, waarbij een scherpe toename zichtbaar werd sinds 1995, om in 2005 uit te komen op zo'n 2600 plaatsen, viermaal de capaciteit van twee decennia daarvoor. In het laatste decennium is het aantal plaatsen 2,5 maal zoveel geworden.

Er is een enorme range in de leeftijd in jeugdinrichtingen: van kinderen van acht à negen jaar tot jongvolwassenen van begin twintig. De grootste groep is echter jonger dan 18 jaar (ongeveer 80 tot 85%). Ongeveer 5% is jonger dan 13 jaar en een tiental kinderen is zelfs jonger dan 12.<sup>15</sup> Er lijkt sprake te zijn van enige verjonging, maar nog steeds is de grote groep (ongeveer de helft) 16 of 17 jaar. Het aantal meisjes is de laatste jaren wat toegenomen en zij vertegenwoordigen sinds 2001 ongeveer een kwart van de totale populatie. De jongens hebben hun aandeel derhalve een klein beetje zien dalen van een regelmatige 80% in de jaren negentig tot 75% in de beginjaren van de 21<sup>e</sup> eeuw. Verder valt op dat jongeren met een allochtone achtergrond de laatste 15 jaar steeds

11 Ibidem, p. 52.

12 General Comment No. 10 (2007), Children's rights in juvenile justice, CRC/C/GC/10, par. 30 e.v.

13 In de Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen verblijven zowel jongeren die een straf hebben opgelegd gekregen als jongeren met een strafrechtelijke maatregel. Daarnaast bestaat de populatie op dit moment nog voor ongeveer de helft uit jongeren die daar met een civiele maatregel (ondertoezichtstelling, OTS) verblijven. Overal waar in de tekst wordt gesproken van jeugddetentie dient daaronder elke vorm van vrijheidsbeneming van jongeren te worden verstaan, dus zowel vanwege een straf als vanwege een maatregel.

14 Deze justitiële jeugdinrichtingen zijn: Jongeren Opvangcentrum (JOC) te Amsterdam, De Doggershoek te Den Helder, Teylingereind te Sassenheim, De Hartelborgt te Spijkenisse en Rotterdam, Den Hey-Acker te Breda en Vught, Het Keerpunt te Cadier en Keer, De Hunnerberg te Nijmegen, Harreveld te Harreveld en Almelo, de Ottho Gerhard Helderinstichting te Zetten, JPC De Sprengen te Zutphen en Wapenveld, Rentray te Zutphen, Eefde, Rekken en Lelystad, De Heuvelrug te Zeist en Overberg, Den Engh te Den Dolder en Het Poortje te Groningen en Veenhuizen; zie voor meer info <www.dji.nl>. Justitiële jeugdinrichtingen zijn onder te verdelen in opvang- en behandelinrichtingen.

15 M.R. Bruning, T. Liefwaard & L.M.Z. Volf, *Rechten in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*, Amsterdam: ACK/VU 2004, p. 76–77.

sterker (60%) zijn vertegenwoordigd dan jongeren met een autochtone afkomst.<sup>16</sup> Tegenwoordig verblijft een jongere doorgaans tussen de 70 en 80 dagen in een opvanginrichting. In een behandelinrichting lag de gemiddelde verblijfsduur de afgelopen 15 jaren op ruim een jaar.<sup>17</sup>

Jongeren kunnen op verschillende juridische gronden in een jeugdinrichting geplaatst worden. De twee voornaamste categorieën zijn plaatsingen vanuit het jeugdstrafrecht en vanuit het civielrechtelijke jeugdbeschermingsrecht. Verreweg de meeste jeugdigen zijn geplaatst vanuit deze twee categorieën.<sup>18</sup> Plaatsing via het jeugdstrafrecht kan in de eerste plaats geschieden in het kader van de voorlopige hechtenis (art. 9 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, Bji). In de tweede plaats krachtens een (onherroepelijke) strafrechtelijke veroordeling tot jeugddetentie of tot de behandelmaatregel PIJ (art. 9 en 10 Bji).

Een jongere kan via het jeugdbeschermingsrecht in een jeugdinrichting worden geplaatst als de kinderrechter dat noodzakelijk acht in het belang van zijn of haar verzorging en opvoeding en indien er sprake is van ernstige gedragsproblemen (art. 1:254 jo. 261 lid 5 BW; artt. 9 en 10 Bji). Ook moet de jongere onder toezicht zijn gesteld (OTS) van een Bureau jeugdzorg.

Zoals eerder aangegeven geldt in het Nederlandse jeugdstrafrecht sinds 1965 een minimumleeftijdsgrens. Sindsdien kunnen jongeren jonger dan 12 jaar niet strafrechtelijk vervolgd worden voor het plegen van (strafbare) feiten.<sup>19</sup> Toch verblijft er zoals we hiervoor vermeldden wel een aantal jongeren jonger dan 12

jaar in de Nederlandse jeugdinrichtingen en dit aantal neemt de afgelopen jaren toe.

Beide categorieën plaatsingstitels, civiel- en strafrechtelijk, zijn sinds jaar en dag vertegenwoordigd in de Nederlandse jeugdinrichtingen. Cijfers over de laatste 15 jaar laten zelfs zien dat de jongeren op civielrechtelijke titel ook vaak in de meerderheid zijn geweest. Dit laatste geldt zeker voor de behandelinrichtingen. In de totale populatie van alle jeugdinrichtingen namen de civielrechtelijk geplaatsten in het begin van de jaren negentig tussen de 50 en 60% van de totale bezetting voor hun rekening. Na 1995 is dit vijf à zes jaren omgedraaid geweest. Sinds 2001 is weer een duidelijke toename van het aantal OTS'ers zichtbaar, hetgeen met name verklaard kan worden door het crisisconvenant dat heeft geleid tot meer instroom van jongeren op (civielrechtelijke) crisisplaatsen.<sup>20</sup> Ook het wegbezuinigen van alternatieve (open) internaten eind jaren tachtig, begin jaren negentig heeft geleid tot meer civielrechtelijke plaatsingen in jeugdinrichtingen.<sup>21</sup>

### *Rechtspositie*

We hebben in deel 1 gezien dat sinds eind jaren zeventig een snelle, stapsgewijze verbetering van de rechtspositie van de jongeren in een justitiële jeugdinrichting werd gerealiseerd. Die ontwikkeling zette zich na 1995 verder door. In september 2001 is de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bji) ingevoerd, met het doel de rechtspositie van de jongere in jeugdinrichtingen verder te versterken.<sup>22</sup> Dit is bijzonder, omdat er wereldwijd nauwelijks vergelijkbare wetgeving bekend is, die specifiek en gedetail-

16 Zie Tabellen 6.15 in bijlage bij W. van der Heide, B.S.J. Wartna & M. Blom, *Tenuitvoerlegging van sancties*, in: W. van der Heide & A.Th.J. Eggen, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004. Ontwikkelingen en samenhang*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers/CBS/WODC 2005. Verg. Bruning, Liefwaard & Volf, *Rechten in justitiële jeugdinrichtingen*, p. 72 e.v.

17 Zie Tabellen 6.16 en 6.17 in bijlage bij Van der Heide, Wartna & Blom, *Tenuitvoerlegging van sancties*.

18 Daarnaast zijn er plaatsingen mogelijk vanuit het vreemdelingenrecht, in het kader van de Wet Bopz en via het dwangmiddel gijzeling.

19 Art. 486 Sv.

20 Tabel 6.15 in bijlage bij Van der Heide, Wartna & Blom, *Tenuitvoerlegging van sancties*, p. 197.

21 Bruning, Liefwaard & Volf, *Rechten in justitiële jeugdinrichtingen*, p. 73-74. Het plaatsen van zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke jongeren ('samenplaatsing') heeft de laatste jaren volop in de politieke, academische en maatschappelijke belangstelling gestaan en is aanleiding geweest voor een grootschalige stelselwijziging die begin 2008 zijn intrede zal doen. Zie ook Bruning, Liefwaard & Volf, *Rechten in justitiële jeugdinrichtingen*, p. 61-62.

22 Wet van 2 november 2000, *Stb.* 2000, 481. Een belangrijke beperking van de Bji is dat het niet op andere vrijheidsbenemende settings van toepassing is, zoals bijvoorbeeld de Glenn Mills School, de uitzetcentra of politiecellen.

leerd de rechtspositie regelt van de jongeren die in een jeugdinrichting (lees: een vrijheidsbenemende situatie) verkeren. De Bij beschrijft tot in detail op welke gronden en door wie een kind mag worden beperkt in de uitoefening van zijn grondrechten. Dat betreft het toepassen van dwangmiddelen en het opleggen van orde-maatregelen en disciplinaire straffen, alsmede regels over procedurele voorschriften die moeten worden nageleefd. Daarbij valt op dat de verantwoordelijkheid voor het nemen van dergelijke beslissingen niet meer op de werkvloer ligt, maar bij de directie. De wet kent een aparte beklagregeling en beroepsprocedure. Ook is er voorzien in een bemiddelingsprocedure, bedoeld om geschillen op een zo informeel mogelijke en zo snel mogelijke manier maar wel volgens vaste en controleerbare lijnen te beslechten.

De invoering van de Bij bracht ook de herinvoering van de disciplinaire straffen met zich mee, om 'enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van de jongere te onderkennen voor zijn handelen of nalaten en anderzijds om een grens te trekken met de ordemaatregelen', aldus de minister van Justitie.<sup>23</sup> De Bij kent naast ordemaatregelen (uitsluiting, afzondering (elders) en tijdelijke overplaatsing) ook een vijftal disciplinaire straffen: opsluiting (elders), uitsluiting van deelname aan activiteiten, ontzegging van bezoek, beperking, weigering of intrekking van verlof, en geldboete.<sup>24</sup>

Uit de evaluatie van de Bij blijkt dat de wet in de praktijk over het algemeen redelijk lijkt te werken en dat in elk geval de rechtspositie van de jongere is verbeterd, al zijn er nog punten voor verbetering vatbaar.<sup>25</sup> Een van de grootste problemen is dat de wet van toepassing is op een werkveld waar men van oudsher werkt vanuit een pedagogische benadering, waarbij de jongere object is van de (goede) zorg die hij ontvangt van de volwassenen werkzaam in de inrichting. Met de komst van de Bij is er aanzienlijk meer nadruk op de rechtspositie komen te liggen. Hoewel het belang van een goede rechtspositie op zich alom wordt onderkend, ervaren de groepsleiders deze nadruk soms als

een barrière om goed naar (eigen) pedagogisch inzicht te kunnen werken met de jongeren. De Bij is een complexe wet, die werknemers, die vaak niet juridisch geschoold zijn, dwingt ook met een juridische bril op te werken.

Uit de rapportages van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) over de laatste vijf jaar blijkt keer op keer dat de bejegening in de jeugdinrichtingen in het algemeen goed is. Het optreden van de groepsleiding wordt in talloze rapportages positief tot zeer positief genoemd, ook door de jongeren zelf, en zelfs in zware omstandigheden, met personeelsgebrek en krappe financiële middelen, wordt hun inzet geprezen. Naast het dagprogramma en naast de nog steeds huiselijke inrichting van de vertrekken binnen de muren van de vestiging behoort het optreden van de groepsleiding (en dat van de deskundigen en de directie) zeker tot de aspecten die maken dat vele werkers in de jeugdinrichtingen hun inrichting niet als een 'gevangenis' gekwalificeerd willen zien. Dat is van die kant, 'van binnenuit' gezien, begrijpelijk en terecht.

Medio 2007 kan worden geconstateerd dat de rechtspositie overwegend naar behoren is gewaarborgd. De jongeren zijn meestal goed op de hoogte van het bestaan van de commissie van toezicht, de maandcommissaris en de beklagmogelijkheid.<sup>26</sup> Toch blijken jongeren vaak onvoldoende op de hoogte van hun mogelijkheden; soms blijkt de drempel voor het indienen van een klacht te hoog.<sup>27</sup> Beklagcommissies signaleren dat het beklagrecht voor de meeste jongeren te ingewikkeld is, te bureaucratisch verloopt en te veel tijd in beslag neemt. De jongeren begrijpen de rechtsgang vaak niet goed met veel niet-ontvankelijkverklaringen als gevolg. Vaak ontbreken een goede en direct toegankelijke presentatie en vormgeving van huisregels.<sup>28</sup> In veel inrichtingen bestaat een jongerenraad, maar dat kan vaak veel beter.

Een specifiek probleem is het gebruik van de 'pedagogische kamerplaatsing' of 'time-out'. Die wordt in alle inrichtingen gebruikt, maar voldoet niet aan de eisen die de Bij stelt aan ordemaatregelen: horen van de jongere door de

23 *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 61.

24 T. Liefwaard, *Toegang tot de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*, Amsterdam: SWP 2005, p. 111 e.v.

25 Bruning, Liefwaard & Volf, *Rechten in justitiële jeugdinrichtingen*.

26 Jaarverslag RSJ (2004), p. 16.

27 Jaarverslag RSJ (2005), p. 20. Vergelijk M.R. Bruning, T. Liefwaard & L.M.Z. Volf, Jongeren in justitiële jeugdinrichtingen: wat vinden zij van hun rechten?, *PROCES* 2005, p. 114-121.

28 Jaarverslag RSJ (2005), p. 20.

directeur, opmaken van rapport, beslissing door de directeur en registratie. Ondanks dat hierop van meet af aan is gewezen door de RSJ is dit nog steeds niet bevredigend geregeld.

Een heel ander, maar langzamerhand echt nijpend probleem betreft de kamerplaatsing als gevolg van onvoldoende personeel. Vrijwel overal is de personele bezetting ontoereikend en dat is meestal al jaren zo. Dat zorgt voor een constant hoge werkdruk, die op zijn beurt weer hoog ziekteverzuim in de hand werkt, zeker gezien het vaak stressvolle werk. Op een enkele plaats ('t Nieuwe Lloyd) is dat de afgelopen jaren volledig uit de hand gelopen.<sup>29</sup> Als gevolg van ingrijpende bezuinigingen komt het de laatste jaren veelvuldig voor dat de jongeren minder op de groep komen, omdat dat een van de weinige mogelijkheden is waarop de directies nog relatief eenvoudig kunnen bezuinigen.<sup>30</sup> Het komt steeds meer voor dat jongeren incidenteel, maar in sommige inrichtingen inmiddels ook systematisch, eerder naar hun kamer worden gestuurd wegens tekort aan personeel en ook dat verloven om die reden worden geschrapt.<sup>31</sup> Dat betekent onder meer dat op meerdere plaatsen structureel te kort verblijf op de groep wordt geboden en op de rand van de wettelijk voorgeschreven normen wordt gebalanceerd. Om die reden trekken onder andere de commissies van toezicht op diverse manieren aan de bel om hier aandacht voor te vragen.

#### *Kwaliteit verblijf en resocialisatie*

Dat brengt ons vanzelf bij een aantal aspecten die noch onder de titel rechtspositie noch onder de hiernavolgende interventies passen en die het best kunnen worden samengevat onder de noemer van de 'kwaliteit van het verblijf en van de resocialisatie'. Daar zien we een veel minder florissant beeld dan op het punt van de rechtspositie, een beeld dat aansluit op onze laatste opmerking met betrekking tot de vele kamerplaatsingen. Deels speelt hier opnieuw het probleem van de bezuinigingen, waardoor de laatste jaren de ruimte, zeker voor belangrijke en noodzakelijke verbeteringen ontbreekt.

Maar deels gaat het hier om structurele gebreken van veel oudere datum, waarvoor oplossingen alleen maar verder uit zicht raken als gevolg van de bezuinigingen.

We noemen allereerst het actief betrekken van de ouders en het inspelen op de thuissituatie en de terugkeer naar huis.<sup>32</sup> De reiskosten zijn voor sommige ouders een grote belemmering voor regelmatig contact. De bezoektijden zijn in veel gevallen te minimaal om goed inhoud te geven aan de contacten met de ouders. De inrichtingen die wel een actief ouderbeleid nastreven kunnen deze ambitie vaak niet waarmaken, deels wegens de hoge werkdruk, deels in samenhang met het grote aantal plaatsingen van buiten de regio. Hierbij komt nog dat (opnieuw) bezuinigingen bij de Bureaus Jeugdzorg de gezinsvoogden belemmeren in het onderhouden van contacten met hun pupillen in de inrichtingen.<sup>33</sup> Het ontbreekt de inrichtingen nog steeds aan mogelijkheden tot een duidelijke oriëntatie op de eigen regio. Dat heeft allereerst te maken met de allesoverheersende Haagse dominantie wat betreft het plaatsingsbeleid.

Er bestaat nog altijd weinig verbinding tussen de inrichtingen en wat daar aan interventies op de jongeren wordt losgelaten en aan onderwijs wordt geboden en de wereld daarbuiten, waar ze vroeg of laat allemaal naar terugkeren, en waar hun oude omgeving, thuissituatie en vriendenkring meestal onveranderd is. Er ontbreekt in heel veel gevallen een vaste intermediair, die tijdens het verblijf in de inrichting richting geeft aan de re-integratie: noch de gezinsvoogd, noch de jeugdreclassering blijkt deze rol structureel inhoud te geven.<sup>34</sup> De gezinsvoogd laat zich in de meeste gevallen niet of nauwelijks zien gedurende de opname van zijn pupil met als gevolg dat op het moment van vertrek van de jongere uit de inrichting onvoldoende is geregeld.<sup>35</sup> Geconstateerd moet worden dat er in de praktijk een vrijwel volledig gebrek bestaat aan nazorg, ondanks dat daarover in het convenant 'Landelijk kader voor de nazorg' in 2000 uitdrukkelijk tussen het ministerie en de inrichtingen afspraken zijn gemaakt.

29 Jaarverslag RSJ (2003), p. 25 en Jaarverslag RSJ (2004), p. 16.

30 Jaarverslag RSJ (2002), p. 12.

31 Jaarverslag RSJ (2005), p. 21.

32 Jaarverslag RSJ (2004), p. 17.

33 Jaarverslag RSJ (2005), p. 22.

34 Ibidem.

35 Jaarverslag RSJ (2003), p. 25.



De toepassing van het scholings- en trainingsprogramma (STP), dat op het punt van onderwijs, werk en wonen bij uitstek zou moeten voorbereiden op de situatie na het verblijf in de inrichting, komt nauwelijks of slechts moeizaam van de grond.<sup>36</sup>

In 2001 is besloten het onderwijs in de jeugdinrichtingen niet langer te laten ressorteren onder het ministerie van Justitie maar het bij het ministerie van OC&W onder te brengen. In 2002 is de uitvoering daarvan nader ingevuld: sindsdien wordt het onderwijs verzorgd door ZMOK-scholen. Hiermee is de vraag gerezen hoever de verantwoordelijkheid van de inrichting strekt voor het onderwijs dat binnen haar muren wordt aangeboden.<sup>37</sup> Dat betreft kwesties van bejegening, zoals de vraag of in de school dezelfde methodiek wordt gehanteerd als in de leefgroepen of dat daar geen enkele relatie tussen bestaat. Op dit punt bestaan grote verschillen tussen inrichtingen. Het betreft ook kwesties van zorg voor de kwaliteit van de activiteiten in de vakantieperiodes en de afstemming daarvan met de verdere aanpak binnen de inrichting. Nu valt een groot gat in het activiteitenprogramma gedurende de vakanties, waardoor met name de zomervakantie gezien vanuit het belang van het kind een moeilijke, soms zelfs grotendeels contraproductieve periode is.

### *Interventies*

In verreweg de meeste justitiële jeugdinrichtingen domineert inmiddels de leertheorie. Alle gesloten inrichtingen werken vanuit dit kader, die een sterk gestructureerde aanpak mogelijk maakt.<sup>38</sup> Dat betekent dat er weinig appèl wordt gedaan op het cognitieve en zelfreflectieve vermogen van de jongere en er niet wordt ingegaan op achterliggende oorzaken van het problematisch gedrag van de jongere. Het aangrijpingspunt is het gedrag van de jongere zelf; daarop wordt voortdurend *feedback* gegeven. Die gestructureerde aanpak geldt bij uitstek wanneer met een *token economy* systeem wordt gewerkt, met kaarten waarop vorderingen worden bijgehouden en waarmee punten kunnen

worden verdiend die beloningen en (uiteindelijk) vooral doorgang naar een volgende fase mogelijk maken. Er wordt bij binnenkomst een 'functieanalyse' gemaakt, waarin verschillende vaardigheden van de jongere in kaart worden gebracht op terreinen als zelfverzorging, vrije tijd, studie en werk, omgang met anderen en zelfbepaling.<sup>39</sup> Nadat de relatie met het geconstateerde probleemgedrag is onderzocht, wordt een 'leerpuntenkaart' ingevuld, waarin wordt aangegeven op welke punten de jongere in de komende periode verbeteringen in zijn gedrag moet realiseren.

Een evident voordeel van deze aanpak is dat voor de jongere en voor de begeleiders duidelijk is waaraan gewerkt moet worden. Een kwetsbare en vaak problematische kant ervan is dat het zwaartepunt van deze aanpak ligt bij de groepsleiding. Dat betekent dat die, meestal zwaar belast met het dagelijkse reilen en zeilen van de groep als geheel, zowel voldoende tijd moet overhouden om dit zorgvuldig in plaats van routineus te kunnen doen als voortdurend getraind en begeleid moet worden om deze taak zinvol te kunnen uitvoeren.<sup>40</sup> We komen daar verderop op terug.

In een aantal behandelinrichtingen wordt vanuit het psychodynamisch model gewerkt. Op een enkele plaats staat dit model centraal; in andere afdelingen en -inrichtingen worden psychodynamische aspecten naast bijvoorbeeld leertheoretische elementen in de behandeling gebruikt. Het uitgangspunt van deze aanpak, en daarmee ook het selectie criterium om deze aanpak toe te passen, is dat het om jongeren gaat die in hun eerste levensjaren gevoelsmatig ernstig zijn verwaarloosd. Hier zien we de kenmerkende lijn terug die met de introductie van het psychoanalytische denken in dit veld in de jaren vijftig gepaard ging.<sup>41</sup>

Een aantal behandelinrichtingen hanteert een systeembenadering. Op één plaats vormt dit zelfs het centrale uitgangspunt van de hele aanpak - de Ottho Gerhard Helderstichting (OGH). Op andere plaatsen maakt het onderdeel uit van een bredere, meestal tamelijk eclectische werkwijze. De nadruk ligt hier op het

36 Jaarverslag RSJ (2005), p. 22.

37 Jaarverslag RSJ (2002), p. 12.

38 L. Boendermaker & C. Verwers, *Een veld in beeld. Een beschrijving van het werk in de justitiële behandelinrichtingen*, Den Haag: WODC 1996.

39 N.W. Slot, *Residentiele hulp voor jongeren met anti-sociaal gedrag*, Amsterdam: Swets & Zeitlinger 1998.

40 L. Boendermaker, *Justitiële behandelinrichtingen voor jongeren*, Leuven: Garant 1999, p. 118.

41 Boendermaker & Verwers, *Een veld in beeld*, p. 42.



systeem waarvan de jongere zowel binnen als buiten de inrichting deel uitmaakt. In de leefgroepen ligt een zwaar accent op het gezamenlijk verblijf in de woonkamer, het gezamenlijk eten en doen van activiteiten, en op groeps gesprekken. Er wordt daarbij veel aandacht geschonken aan ondersteuning van positieve zelfwaardering en het bieden van steun en veiligheid. Kenmerkend is ook dat er intensief contact wordt onderhouden met de ouders of andere voor de jongere belangrijke personen.<sup>42</sup> De systeembenadering vereist de mogelijkheid van een 'open' behandelsetting. Hier zien we de terugkeer van de oriëntatie op de ouders en het eigen leefmilieu zoals die in de loop van de jaren dertig werd ontwikkeld in kritiek op de eerdere quarantaine-visie.

Een andere typerende aanpak in de behandelinrichtingen is het zogeheten 'ervaringsleren'. Ook deze aanpak wordt in één inrichting als centraal element van de behandeling gehanteerd (De Dreef, vestiging van De Sprengen), maar ook in een aantal andere worden de kenmerken van de elementen toegepast: werkkampen bijvoorbeeld in een natuurgebied of sportieve kampen, en projecten. Het accent ligt op doen, leren door ervaring en dat op een zo natuurlijk mogelijke manier. Werk en arbeidstraining staan centraal, zowel in het dagprogramma als in de vrije tijd en er ligt een accent op verzorging. Ten slotte is kenmerkend voor deze aanpak het sterke accent op de vertrouwensband tussen jongeren en groepsleiding.<sup>43</sup> Hier laat zich opnieuw een punt herkennen dat veel eerder, namelijk in de jaren vijftig vanuit het fenomenologisch-psychoanalytisch discours werd benadrukt.

Ten slotte wordt in één inrichting, Den Engh, een compleet alternatief model gehanteerd, dat wordt aangeduid als de Socio Groeps Therapie. Hier wordt een model van bijsturing door leeftijd- en lotgenoten toegepast. Dat brengt onder meer met zich mee dat op meerdere gebieden, zoals bezoekrecht van ouders en collectieve straf, in strijd met de wet wordt gehandeld. Met de aanstaande overheveling van deze inrichting naar VWS verdwijnt deze aan-

pak uit het pakket van interventies dat onder justitie valt.

Ten slotte is typerend voor de meeste inrichtingen dat er wordt gewerkt met een fase-ring van het verblijf. In elke fase staan bepaalde individuele leerpunten centraal en zijn bepaalde vrijheden toegestaan.

### *Effecten*

70% van de strafrechtelijk geplaatsen blijkt binnen vier jaar na uitstroom opnieuw met justitie in aanraking te zijn gekomen.<sup>44</sup> Van deze groep jongeren recidiveert 62% ernstig binnen vier jaar, dat wil zeggen minstens één keer voor een misdrijf waarop een straf staat van maximaal vier jaar. 29% van deze totale groep recidiveert zelfs zeer ernstig binnen vier jaar.<sup>45</sup> De jongeren die binnen vier jaar na hun vertrek uit de jeugdinrichting hebben gerecidiveerd, hebben gemiddeld ongeveer vier nieuwe justitiecontacten opgebouwd. Voor ongeveer 50% gaat het om vermogensdelicten zonder geweld. Ongeveer een derde van de justitiecontacten betreft agressiedelicten. Iets minder dan de helft van deze justitiecontacten resulteert in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, hetgeen voor een deel een terugkeer naar de jeugdinrichtingen betekent, maar meestal naar het volwassencircuit.

Deze cijfers betekenen in elk geval dat het verblijf in de jeugdinrichting voor de strafrechtelijk geplaatsen niet heeft geleid tot het voorkomen van recidive, een van de doelen van het jeugdstrafrecht. De justitiële voorgeschiedenis blijkt een belangrijke voorspeller van recidive. Hoe hoger het aantal justitiecontacten voor het verblijf in de jeugdinrichting, hoe waarschijnlijker het is dat de jongere weer in de fout zal gaan. Maar ook de verblijfsduur in de jeugdinrichting lijkt effect te hebben op recidive. Bij een verblijf van drie tot zes maanden zijn er betere uitstroomresultaten dan bij kortere of langere verblijven. Daarnaast blijkt dat de recidive na een PIJ-maatregel lager is dan na andere plaatsingstitels, te weten preventieve hechtenis, jeugddetentie of plaatsing in het kader van de OTS.<sup>46</sup>

42 Ibidem, p. 43.

43 Ibidem, p. 44.

44 De totale populatie van jeugdige daders kent een veel lager algemeen recidive percentage.

45 Dit betekent dat deze groep is vervolgd voor een delict waar een straf op staat van maximaal acht jaar of meer.

46 B.S.J. Wartna, S. el Harbachi & A.M. van der Laan, *Jong vast. Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen*, Den Haag: WODC 2005, p. 14.

## Tot slot

In 1995 werd gekozen voor een verzwarende van de strafmaxima. Sindsdien is ook het aantal plaatsen zeer sterk toegenomen. Dat ging gepaard met een uitbreiding van de toepassing van sancties over de hele linie. Het is niet zo dat 'alternatieve sancties' of 'buitengerechtelijke afdoeningen' in de plaats zijn gekomen van de jeugddetentie. Er is de laatste tien jaar over de hele linie zwaarder en meer gestraft, van Halt en taakstraf tot en met jeugddetentie en PIJ. Daarom kan worden gesproken van een sterk toegenomen punitiviteit. Er werd de laatste tien jaar in Nederland meer en harder gestraft terwijl de jeugdcriminaliteit overwegend stabiel lijkt.<sup>47</sup>

Opvallend is daarbij de parallel met de situatie aan het begin van de twintigste eeuw en het contrast met de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog (zie deel 1).<sup>48</sup> We hebben gezien dat de grote vernieuwing van het Nederlands jeugdstrafrecht in de zin van een op minderjarigen afgestemde strafrechtelijke benadering, aangeduid als psychologiseringsproces, in de wereld van de jeugddetentie gestalte kreeg in de relatief stabiele periode tussen 1950 en 1980. In contrast daarmee vertoonden de dynamische perioden van getalsmatige groei aan het begin en aan het eind van de twintigste eeuw in kwalitatief opzicht eerder tekenen van stilstand en gebrek aan inhoudelijke vernieuwing.

In dit beeld van toegenomen punitiviteit past de herinvoering van de disciplinaire straffen in 2001, die krap twee decennia eerder juist waren afgeschaft. Toch is het, zoals we aan het eind van deel 1 concludeerden, de vraag wat in de praktijk en voor de opgesloten jongeren op dit punt precies het verschil was met de periode daarvoor, toen groepsleiding en directie niet over disciplinaire straffen konden beschikken maar wel de beschikking hadden over een breed scala ordemaatregelen. Dit punt verdient nader onderzoek.

Het geheel overziende wordt het beeld echter niet alleen getypeerd door toenemende punitiviteit. Qua rechtspositie staan de Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen er goed voor. De interventies zijn gevarieerd en de toepassing ervan is geprofessionaliseerd hoewel de effecten

teleurstellend zijn. De inrichtingen hebben zwaar te lijden gehad onder de enorme bezuinigingen die hen de afgelopen jaren zijn opgelegd. De jongeren moesten veel te veel tijd op hun kamer doorbrengen als gevolg van onvoldoende personeel. De contacten met de ouders die toch al niet erg veel aandacht kregen, zijn als gevolg van de bezuinigingen nog verder gemarginaliseerd en hetzelfde geldt voor de contacten met de gezinsvoogd. De nazorg kwam niet van de grond en door de centrale Haagse regie wat betreft de plaatsingen bleef ook de regiogedachte te vaak steken in goede bedoelingen, waardoor de nazorg bij voorbaat bemoeilijkt werd.

Hoewel de rechtspositie van minderjarige gedetineerden in ons land pas laat aandacht kreeg, is dit inmiddels een sterk punt van onze jeugdinrichtingen. Zowel qua bejegening als qua interventies zien we nog steeds een sterke erfenis van de verbeteringen die in de decennia na de Tweede Wereldoorlog in de praktijk op gang zijn gebracht. Twee bedreigingen hangen de jeugdinrichtingen op dit moment boven het hoofd: verdergaande bezuinigingen, en een verharding van het regime in het kader van de verhardingstenden die zich de laatste jaren in het Nederlandse gevangeniswezen heeft voorgedaan.

Verdergaande bezuinigingen zullen de kwaliteit van deze voorzieningen aantasten, het aantal kamerplaatsingen doen toenemen, het ziekteverzuim onder het personeel dat nu al onaanvaardbaar hoog is verder doen stijgen, de sector nog minder aantrekkelijk maken voor goed gekwalificeerd personeel en noodzakelijke verbeteringen blokkeren. Ook is duidelijk dat verdergaande bezuinigingen zeker niet positief zullen uitwerken op vermindering van recidive. Op dit punt lijkt enige verbetering op komst. In de nieuwe begroting van het ministerie van Justitie wordt extra geld beschikbaar gesteld om de groepsgrootte van 12 naar 8 à 10 terug te brengen, de professionaliteit van de werkers omhoog te krikken en de nazorg aan te pakken.

Een tweede bedreiging ligt besloten in de plannen die de laatste jaren onder de noemer van 'De Nieuwe Inrichting' zijn ontwikkeld. In

47 Vergelijk Van der Laan, *Jeugd, criminaliteit, politie en justitie*, p. 992.

48 I. Weijers en T. Liefwaard, *Jong vast – 1905 tot 1995. Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht*, PROCES nr. 4, p. 173-181.

het verlengde werd ook gesproken van afschaffing van de aparte Bij en vervanging door één algemene beginselenwet. Het is nog steeds onduidelijk of en in hoeverre deze plannen werkelijk betrekking zullen hebben op de jeugdsector. Het is mogelijk dat ook op dit punt een alternatieve route wordt gekozen. In een zeer recent beleidsstuk van het ministerie, tot stand gekomen na consultatie van het veld en een aantal onderzoekers, werd niet alleen gepleit voor verbeteringen als verkleining van de groepsgrootte en versterking van de nazorg, maar wordt ook de oprichting van een aparte justitiële Jeugddienst voorgesteld waarin onder andere ook de jeugdreclassering en de Halt-bureaus zouden worden opgenomen. Zo'n koers lijkt met het aantreden van het nieuwe kabinet en met de instelling van een nieuw ministerie voor Jeugd en Gezin echter weer van de baan.

Zeer recent, op 10 september 2007, is een zeer kritisch gezamenlijk rapport over de jeugdinrichtingen verschenen van de inspecties

jeugdzorg, gezondheidszorg, onderwijs en sanctietoepassing, *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen* (<[www.inspectiejeugdzorg.nl](http://www.inspectiejeugdzorg.nl)>). Volgens dit rapport slagen de jeugdinrichtingen er niet in om het verblijf aldaar aan te wenden voor de (her)opvoeding en behandeling van jongeren op basis van hun individuele behoeften en problematiek. Daarnaast beschikken de jeugdinrichtingen over onvoldoende (specialistische) kennis en professionaliteit om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te waarborgen. Tevens doen zich risico's voor in de omgang met agressie en geweld.<sup>49</sup>

Anno 2007 bevinden we ons op een tweekoppige sprong. Er kan worden verder gegaan op de weg van toenemende punitiviteit en bezuinigingen. Maar het is, mede gezien de kritische opmerkingen van de inspecties en de kritiek, en roep om alternatieven, vanuit wetenschappelijke kring, ook niet helemaal ondenkbaar dat nieuwe stappen worden gezet richting verbetering van perspectief en kwaliteit.

49 Eind september zal bovendien een rapport van de Algemene Rekenkamer verschijnen over de JJI's.